



Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada,
représentée par le président du Conseil du Trésor, 2008

N° de catalogue
ISBN

Ce document est disponible sur le site Web du
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada à <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

Ce document est maintenant disponible en médias substitués sur demande.

Nota : Pour ne pas alourdir le texte français, le masculin est utilisé
pour désigner tant les hommes que les femmes.

Table des matières

Message du président du Conseil du Trésor	1
Contexte	2
Plan d'action sur les subventions et les contributions	3
Principales données	3
Réforme des politiques.....	3
Plans d'action ministériels	4
Instruments d'habilitation horizontaux	7
Perspectives d'avenir.....	9

Message du président du Conseil du Trésor

C'est avec grand plaisir que je présente le Plan d'action du gouvernement du Canada pour réformer l'administration des programmes de subventions et de contributions (S et C). Ce plan précise les activités que le gouvernement entreprendra durant les trois prochaines années, ainsi que les résultats escomptés, pour améliorer la gestion des S et C. Le plan est le fruit de nombreux mois d'efforts déployés par des particuliers et des organismes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement du Canada, et je tiens à souligner particulièrement les précieux conseils reçus de la collectivité des bénéficiaires.

Il ne fait aucun doute que les programmes fédéraux de subventions et de contributions sont un important outil que le gouvernement du Canada utilise pour réaliser ses priorités. Il est aussi clair qu'il faut changer notre mode de fonctionnement si nous voulons obtenir des résultats et mieux répondre aux besoins des Canadiens. Nous devons rendre les programmes de S et C plus efficaces tout en nous assurant de tenir le gouvernement responsable de ces programmes.

En février 2007, un groupe d'experts indépendant a formulé des recommandations visant à simplifier l'administration de ces programmes et à renforcer en même temps la responsabilité et les approches fondées sur le risque pour la gestion des programmes de S et C. En élaborant ce plan d'action et les autres travaux qui ont été réalisés l'année dernière, nous respectons les engagements que le gouvernement a pris en réponse aux principales recommandations du groupe d'experts.

Ce plan permettra aux bénéficiaires, aux organisations intervenantes et aux administrateurs des programmes fédéraux d'être au courant de nos progrès à ce jour et, surtout, des étapes à venir ainsi que de notre engagement à les faire participer au processus. L'année dernière, nous avons exécuté beaucoup d'activités qui ont jeté une base solide pour un changement systémique. Ce genre de changement prend du temps et il reste encore beaucoup à faire. Toutefois, je pense que ce plan d'action constituera une feuille de route cruciale qui servira à nous guider au cours des prochaines années.

Le président du Conseil du Trésor,

Vic Toews, C.P., député

Contexte

Chaque année, le gouvernement du Canada transfère environ 27 milliards de dollars à des particuliers et à des organismes par l'intermédiaire de plus de 800 programmes de subventions et de contributions (S et C) qui procurent de réels avantages aux Canadiens. Ces programmes favorisent le développement économique et social du Canada et améliore la qualité de vie de notre nation.

Les bénéficiaires des S et C fédérales incluent :

- Les organismes bénévoles sans but lucratif qui font en sorte que les communautés canadiennes soient des lieux où les gens veulent vivre et élever leur famille;
- Les fournisseurs de services qui aident des milliers de personnes aux prises avec des difficultés dans leur vie;
- Les petites entreprises et les associations industrielles qui cherchent à rendre le Canada plus compétitif à l'échelle mondiale;
- Les Premières nations qui fournissent des services essentiels aux communautés autochtones;
- Les instituts de recherche qui mènent toutes sortes d'études, allant des causes d'une maladie aux sources d'énergie propre;
- Les organisations non gouvernementales (ONG) vouées au développement international et aux droits de la personne.

Au cours des dix dernières années, un certain nombre d'examens sur les programmes de subventions et de contributions ont tous indiqué la nécessité d'apporter des changements. En outre, au début de 2006, la vérificatrice générale du Canada a demandé de modifier les exigences en matière d'administration des S et C pour alléger le fardeau imposé aux bénéficiaires.

En juin 2006, le gouvernement a mandaté un groupe d'experts – le Groupe d'experts indépendant (GEI) sur les programmes de subventions et de contributions – pour effectuer un examen en six mois et présenter des recommandations sur la manière de démêler « l'écheveau de règles » associé à la gestion des subventions et des contributions.

Le 14 février 2007, le GEI a publié son rapport, intitulé *Des lourdeurs administratives à des résultats clairs*, et a fait les conclusions suivantes :

- ▶ un changement fondamental est nécessaire dans la façon dont le gouvernement fédéral comprend, conçoit et gère ses programmes de subventions et de contributions et en rend compte;
- ▶ la simplification de l'administration est une condition préalable pour renforcer la responsabilité;

-
- ▶ pour apporter les changements nécessaires dans une sphère gouvernementale aussi vaste et comprenant autant d'aspects que les subventions et les contributions, il faudra compter sur un leadership durable tant au niveau des dirigeants politiques que de la fonction publique.

En réponse aux recommandations du GEI, le président du Conseil du Trésor s'est engagé à travailler avec les ministères et les organismes à l'élaboration d'un plan d'action pangouvernemental pour réformer l'administration des subventions et des contributions.

Plan d'action sur les subventions et les contributions

Principales données

- ▶ Le plan d'action sur les subventions et les contributions est conçu pour produire des résultats à court terme et des réformes durables à long terme qui mèneront à des processus plus simples et à une responsabilité accrue.
- ▶ Le plan d'action oblige le gouvernement à réduire le fardeau administratif et les exigences en matière de présentation de rapports qui sont imposés aux particuliers et aux organismes bénéficiaires. L'un de ses principaux indicateurs de succès est l'atteinte de résultats pour les bénéficiaires et ce succès passe nécessairement par la mobilisation des intervenants.
- ▶ Le plan énonce les objectifs du gouvernement du Canada relatifs à la réforme de l'administration des programmes de subventions et de contributions pour les trois prochaines années, à compter de 2008.
- ▶ Le plan d'action comprend trois éléments de base : la réforme des politiques, les plans d'action ministériels et les instruments d'habilitation horizontaux.

Réforme des politiques

Le régime des politiques du gouvernement établit les règles selon lesquelles tous les ministères et organismes du gouvernement doivent fonctionner. Le contexte actuel des politiques dans lequel les programmes de subventions et de contributions sont administrés a contribué à certains des problèmes que ce plan d'action cherche à résoudre. La réforme des politiques est essentielle pour simplifier l'administration des S et C et clarifier les responsabilités.

Nos réalisations à ce jour

Une nouvelle *Politique sur les paiements de transfert* a été approuvée par le Conseil du Trésor et sera mise en vigueur progressivement à compter du 1er octobre 2008.

La politique et la directive connexe tiennent compte des recommandations et des principes clés énoncés dans le rapport du GEI. La politique clarifie les responsabilités des ministres et des sous-

ministres et fera en sorte que toutes les S et C soient gérées en fonction des citoyens et des bénéficiaires.

Les exigences en matière d'administration et de présentation de rapports auxquelles devront satisfaire les demandeurs et les bénéficiaires correspondront mieux aux risques associés pour que nous puissions assurer une surveillance, une transparence et une responsabilité efficaces tout en réduisant le fardeau au minimum. L'approche axée sur le risque nous permettra de réduire les lourdeurs administratives et de donner le ton afin d'inculquer une culture plus tolérante à l'égard du risque, y compris pouvoir tenir compte du bilan d'une organisation pour établir ses exigences en matière de présentation de rapports. Les ministères devront adapter leur régime administratif en fonction du risque, au lieu de se limiter aux approches générales utilisées dans le passé.

Prochaines étapes

Le gouvernement est déterminé à fournir des services de haute qualité dont il peut rendre compte et qui répondent aux besoins des clients et aux exigences opérationnelles, et qui correspondent aux priorités gouvernementales. Le Secrétariat du Conseil du Trésor poursuivra le travail déjà entrepris pour concevoir une nouvelle politique sur les services qui obligera les ministères à établir des normes de service (entre autres des normes liées à l'accès, aux délais d'exécution et à la précision) et à mesurer la satisfaction des clients, pour les programmes de S et C.

Le Secrétariat du Conseil du Trésor prépare aussi des lignes directrices pour appuyer la nouvelle Politique sur les paiements de transfert qui fournira une meilleure orientation aux ministères lorsqu'ils commenceront à administrer des programmes conformément à la nouvelle politique.

Résultats escomptés

Ces deux politiques et la Directive sur les paiements de transfert établiront une base solide qui permettra aux ministères d'apporter des changements durables à long terme à la manière dont sont administrées les subventions et les contributions.

Plans d'action ministériels

Le financement accordé aux organismes bénéficiaires provient de programmes exécutés par des ministères et des organismes. Le Groupe d'experts indépendant a recommandé que les ministères effectuent un examen fonctionnel approfondi des processus liés aux subventions et aux contributions pour cerner les possibilités d'améliorer la prestation des services et d'accroître l'efficacité et pour échanger les pratiques exemplaires.

Nos réalisations à ce jour

À la suite de cet examen fonctionnel, six ministères d'avant-garde ont élaboré leur propre plan d'action sur les S et C qui entrainera un changement fondamental à la façon dont chacun comprend, conçoit, gère ses programmes de subventions et de contributions et en rend compte.

Ensemble, les ministères d'avant-garde administrent 51 % des programmes de S et C au gouvernement. Ce sont :

- Patrimoine canadien;
- Agence canadienne de développement international;
- Agence de développement économique pour les régions du Québec;
- Santé Canada;
- Ressources humaines et Développement social Canada/Service Canada;
- Affaires indiennes et du Nord Canada.

Bien que les plans d'action ministériels soient adaptés à la situation de chaque ministère, ils présentent des points communs d'intérêt :

- ▶ La simplification des programmes et des ententes de financement;
- ▶ La simplification, la normalisation et l'harmonisation du processus de demande;
- ▶ La mise en place de pratiques souples en matière de gestion des risques;
- ▶ L'établissement de normes de service;
- ▶ La détermination et la mise en application des pratiques exemplaires;
- ▶ Un meilleur accès à l'information au moyen de la technologie;
- ▶ La participation accrue des intervenants.

Prochaines étapes

Les ministères et organismes d'avant-garde ont déjà commencé à mettre en œuvre les changements et, au cours des trois prochaines années, ils continueront de faire avancer leur plan d'action.

- ▶ **Patrimoine canadien** a déjà établi une entente de contribution type afin d'assurer l'uniformité des exigences dans de nombreux programmes et de veiller à ce que les exigences en matière de présentation de rapports soient réduites au minimum. Le ministère a aussi mis en place une stratégie de formation complète à l'intention du personnel afin d'améliorer la capacité des employés tout en insistant sur l'importance des approches à l'égard de la gestion des risques et de la prestation des services à la clientèle. Le ministère a commencé à concevoir une stratégie de gestion des risques liés aux projets qui permettra de définir le niveau de risque d'une proposition de financement afin de déterminer les exigences appropriées en

matière de surveillance et de présentation de rapports. Il devra aussi adopter une approche coordonnée pour vérifier la conformité des bénéficiaires afin de limiter les vérifications des bénéficiaires qui ont plusieurs ententes avec le ministère.

- ▶ **L'Agence canadienne de développement international** a déjà réduit de moitié le temps de réponse pour la plupart des demandes de contribution qui sont présentées à la Direction générale du partenariat canadien. Si l'on considère qu'il y a plus de 600 organismes bénéficiaires auxquels sont versées des contributions annuelles de 260 millions de dollars, cela représente une réalisation remarquable sur le plan de la réforme du programme de subventions et de contributions de l'ACDI.
- ▶ **L'Agence de développement économique pour les régions du Québec** a remplacé l'utilisation des chèques en papier par la mise en place d'un système de dépôt direct. Ce changement réduit le délai entre la demande de paiement et l'accès au financement de deux ou trois jours par demande. L'Agence remanie aussi son processus d'approbation des demandes. La première phase de cette initiative a été mise en œuvre et la réduction du temps nécessaire à l'approbation des demandes est estimée à une semaine par demande.
- ▶ Parmi les initiatives prévues de **Santé Canada**, il convient de mentionner un système automatisé de gestion des S et C pour le ministère, une approche intégrée de financement pluriannuel pour la réduction du nombre d'ententes de contribution, un cadre de gestion des risques pour le portefeuille, des vérifications individuelles des bénéficiaires du portefeuille, un site Web commun et des processus d'approbation simplifiés.
- ▶ **Ressources humaines et Développement social Canada/Service Canada** a mis à l'essai dans six programmes une nouvelle approche d'évaluation, de gestion et d'atténuation des risques, qui a été couronnée de succès. Cette approche permettra de sélectionner sur le plan stratégique les organismes bénéficiaires qui feront l'objet d'une vérification en fonction des risques. On prévoit que cette approche pourrait réduire le nombre de vérifications à effectuer chaque année. Le ministère essaiera aussi une approche qui visera à coordonner les vérifications dans le cas des organismes qui ont plus d'une entente avec le ministère. Cette approche sera mise à l'essai auprès d'un organisme qui a six ententes dans trois programmes de RHDSC. En outre, le ministère a établi des normes de service ministérielles pour les S et C, lesquelles seront mises à l'essai dans plusieurs programmes.
- ▶ **Affaires indiennes et du Nord Canada**, en partenariat avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, a établi un groupe de ministères pour déceler les initiatives horizontales qui favorisent la coordination des programmes afin de mieux répondre aux besoins des Autochtones, notamment le projet exploratoire sur la transition des Autochtones vers les centres urbains, l'utilisation du système de paiements de transfert aux Premières nations et des Inuit pour l'administration des subventions et des contributions et l'élaboration de méthodes d'intervention communes.

Résultats escomptés

Grâce à la mise en œuvre des plans d'action ministériels durant les trois prochaines années, il sera plus facile pour les organismes bénéficiaires de faire affaire avec le gouvernement du Canada. Plus précisément, ils peuvent s'attendre à :

- ▶ une meilleure clarté et une meilleure uniformité au chapitre des pratiques de financement au sein des ministères et à l'échelle du gouvernement;
- ▶ un meilleur accès à l'information sur le financement disponible;
- ▶ un allègement des lourdes exigences en matière de présentation de rapports et de demandes;
- ▶ des décisions de financement plus rapides;
- ▶ un changement de culture axée sur la gestion des risques plutôt que sur l'aversion pour le risque.

Les administrateurs des programmes de S et C au sein du gouvernement pourront constater une réduction du fardeau administratif par suite de la clarification et de l'harmonisation des pratiques de financement, une réduction importante de leurs responsabilités liées à la surveillance et à la vérification et la mise en œuvre de meilleurs outils, et une meilleure formation fournie.

Instruments d'habilitation horizontaux

À l'heure actuelle, la plupart des défis relatifs aux subventions et contributions sont communs à presque toutes les disciplines et tous les ministères et organismes fédéraux. Le Groupe d'experts indépendant a reconnu un besoin de leadership soutenu, et le gouvernement s'est engagé à assumer un leadership permanent et à fournir un appui pour la mise en œuvre uniforme de nouvelles approches plus simplifiées à l'égard de la gestion et de l'administration des S et C dans l'ensemble du gouvernement.

Nos réalisations à ce jour

En réponse au GEI, le gouvernement a défini un certain nombre d'instruments d'habilitation horizontaux – à savoir des activités et des outils conçus pour favoriser un changement soutenu à l'échelle du gouvernement – et a commencé à les mettre en œuvre.

Au moyen de l'examen fonctionnel, les ministères et les organismes ont repéré plus de 70 pratiques exemplaires et ont élaboré des approches novatrices qui pourraient servir à apporter des réformes durables. Un nouveau centre d'expertise sur les programmes de subventions et de contributions, situé au Secrétariat du Conseil du Trésor, diffuse cette information dans l'ensemble du gouvernement et invite les ministères à simplifier leurs pratiques administratives. Le centre d'expertise met aussi à l'essai un « wiki » des S et C à l'intention des administrateurs des programmes gouvernementaux – une ressource en ligne qui permet aux utilisateurs du

gouvernement de visualiser les pratiques novatrices et de contribuer à l'application générale de celles-ci.

Prochaines étapes

Au cours des trois prochaines années, les ministères et organismes du gouvernement, sous la direction du centre d'expertise, mettront en œuvre les instruments d'habilitation horizontaux suivants qui consisteront à :

- ▶ continuer à repérer les pratiques exemplaires qui contribuent à réduire les lourdeurs administratives et les exigences de présentation de rapports imposées aux bénéficiaires des S et C et à les diffuser auprès des ministères et des organismes;
- ▶ poursuivre et renforcer un effort coordonné avec les ministères et les organismes pour faire participer les bénéficiaires durant la mise en œuvre du processus de réforme des S et C;
- ▶ mettre en œuvre de nouveaux outils axés sur le Web pour mieux diffuser les pratiques exemplaires et les nouvelles informations aux administrateurs des programmes fédéraux;
- ▶ employer une méthode de formation pangouvernementale pour assurer une uniformité maximale au chapitre de l'application des nouvelles pratiques et favoriser un changement de culture.

Résultats escomptés

Les instruments d'habilitation horizontaux sont essentiels à une bonne collaboration, entre les ministères eux-mêmes et entre le gouvernement et les bénéficiaires. Cette collaboration est une condition préalable au succès de la réforme des S et C, tout comme le renforcement de la responsabilité. Au cours des trois prochaines années, les activités du centre d'expertise et des ministères d'avant-garde s'étendront aux autres ministères et organismes responsables de l'administration des programmes de subventions et de contributions. La coordination au sein de la communauté fédérale conduira à l'amélioration des programmes et des services et à la réduction des lourdeurs administratives et des exigences de présentation de rapports pour les organismes bénéficiaires et les administrateurs de programmes.

Perspectives d'avenir

Avec ce plan d'action, le gouvernement passe à l'étape suivante de la gestion améliorée des programmes de subventions et de contributions qui se traduira par une administration simplifiée, des approches axées sur le risque et une responsabilité accrue.

Les bénéficiaires et les administrateurs des programmes fédéraux constateront une réduction des exigences en matière de présentation de rapports, de surveillance et de vérification et que celles-ci seront moins complexes.

Grâce à la gestion du risque, le financement du gouvernement ne sera plus fondé sur une approche générale où existe l'aversion pour le risque et permettra de tenir compte du bilan d'un organisme bénéficiaire pour réduire son fardeau administratif de façon ingénieuse et ciblée.

Le nombre et la complexité des demandes nécessaires pour obtenir le financement du gouvernement seront simplifiés et, graduellement, le nombre d'ententes de financement diminuera dans tous les ministères.

La technologie sera utilisée davantage, à mesure que des systèmes de demandes et de paiements par voie électronique seront instaurés – afin de simplifier les processus de financement des organismes bénéficiaires. La technologie permettra aussi d'harmoniser les pratiques dans l'ensemble des ministères et organismes grâce à un meilleur échange d'information.

Il y aura plus de possibilités de travailler en collaboration avec le gouvernement afin de s'assurer que les changements apportés représentent de réelles améliorations pour les organismes bénéficiaires.